

## ■ 博士論文要約版 ■

## 英国におけるコミュニティワークの史的展開

— コミュニティケア政策と地域再生政策の視点から —

西 田 ちゆき\*

## ● 抄 録

本研究は、英国のコミュニティワークの実践と専門領域形成の歴史を時代区分に沿ってたどり、その到達点と課題を考察したものである。先行研究と福祉政策の動向や教育・訓練の発展過程を参考に検討したうえで、①源流、②萌芽期、③理論形成期、④発展期、⑤転換期、⑥拡充期という区分を設定し、実践および専門職としての取り組みを整理した。

理論研究や教育・訓練については主としてソーシャルワークと社会教育の領域において研究、教育・訓練が実施されてきたが、その枠を超えてひとつの専門領域として体系的な教育・訓練および資格付与のシステムの構築への過程が確認された。また実践面では政策・思想の影響による変化がみられ、近年では福祉サービスの多元化や地域再生事業の補助金配分方法の変化により、コミュニティワーカーの不安定雇用が課題であることが明らかとなった。

**Keywords:** コミュニティワーク, コミュニティケア, 地域再生, 教育・訓練

## I. はじめに

本研究は第一に英国の社会福祉政策と都市政策におけるコミュニティワークの位置づけと実践、第二にコミュニティワークの専門性に関連する教育・訓練や理論形成の過程について歴史をたどることにより、今日の英国のコミュニティワークの

到達点と課題の整理を目的としたものである。

英国は17世紀から今日に至るまで、救貧法や民間の福祉活動が様々な福祉制度や思想を生みだし、多くの国にモデルを示してきた。州ごとに制度が異なる米国とは違い、中央集権的に制度を展開させている英国の制度は、日本の福祉政策を考案するうえで参考にされることが多く、コミュニティワークを展望するうえでも、英国のコミュニティワークの歴史から学ぶことは少なくない。しかし、日本における英国の地域福祉研究は多いがコミュニティワークに焦点を当てた研究は極めて

\* Nishida, Chiyuki  
ルーテル学院大学大学院嘱託研究員

少ないといえる。英国のコミュニティワーク研究は1980年代以降に散見され、1970年代から1980年代のコミュニティワークとコミュニティワーカーの動向を述べた田端（1988, 2003）の研究、教育・訓練、現場経験、政策研究を踏まえ、1980年代初頭のコミュニティワークの政策的背景、問題および課題を提示した加納（1983；1989）の研究がある。近年では所めぐみ（2005）や谷口・在原（2005）が英国のコミュニティワーカーの現状分析を行っている。また関連して、谷口（2002）による全国職業水準（National Occupational Standard）および全国職業資格（National Vocational Qualifications）の研究もある。翻訳本については、英国のコミュニティワークを紹介した文献としてヤングハズバンドの著書『英国ソーシャルワーク史（上・下）』、2006年に翻訳され出版されたものにトゥエルプトゥリスの著書『コミュニティワーク第3版』がある。しかし、本研究のテーマであるコミュニティワークの歴史は加納（1989）の研究や地域福祉論のテキストの一部で紹介されているのみである。

なお、本研究ではコミュニティワークを地域域社会における生活に影響を与える問題に関与し、人々が集団的な活動をもって問題を解決しようとするのを援助するプロセスという概念で使用する。

## II. 研究の枠組み

### 1. 分析の枠組み

本研究は19世紀末から今日までを6区分し、コミュニティケアおよび地域再生の政策的文脈におけるコミュニティワークの実践を整理、分析するものである。その区分の設定基準については、バルドック（Baldock 1974）の著書『コミュニティワークとソーシャルワーク』とポップル（Popple 1995）の著書『コミュニティワーク理論と実践に関する分析』を参考に、コミュニティケアと地域再生の政策的文脈に沿ってコミュニティワークの実践を述べていくことにすることから、

両政策の転換点と見なされる時期を考慮し6区分を設定した。

第一に「コミュニティワークの源流」とされる、19世紀末から20世紀初頭にかけてのコミュニティワークを取り上げる。第二に「コミュニティワークの萌芽期」として、第一次世界大戦、両大戦間、第二次世界大戦中（20世紀初頭から1940年代初頭）のコミュニティワークを取り上げる。第三に「コミュニティワークの理論形成期」とし、1940年代中葉から1960年代中葉に焦点を当てる。第四に「コミュニティワークの発展期」とし、1960年代中葉から1970年代にかけてのコミュニティワークの状況を分析する。第五に「コミュニティワークの転換期」として、1980年代から90年代中葉までのコミュニティワークを取り上げる。第六に「コミュニティワークの拡充期」として1990年代中葉から2000年代中葉までのコミュニティワークを取り上げる。

### 2. 本研究の方法と限界

本研究は文献研究とする。なお、英国の文献を主たる資料としていることから、一次資料を集めることは困難を伴う。特に、全国ソーシャルワーク研究所（National Institute for Social Work, 以下NISWと略す。）<sup>1)</sup>は、2003年に廃止され、ソーシャルワークに関する蔵書や資料は分散して英国各地の大学に移管されたことから、一次資料の収集はより困難となり、第二次資料に依拠せざるを得ないものも多い。ただしその場合は、第一次資料を引用している信頼性の高い文献を選び、それを論拠としたことから研究の信頼性・妥当性が得られるものと考えている。

## III. コミュニティワークの源流

コミュニティワークの源流は慈善組織協会（Charity Organisation Society, 以下COSと略す。）とセツルメント運動であると言われている。COSの発足の背景には、民間非営利団体の急増があった。当時、勢力を誇ったキリスト教福音主義の影

響もあり、19世紀末は慈善活動が活発であった。とりわけ都市部は活発1860年代になると、民間非営利団体による無秩序な支援が人々を施しに依存させているという問題が指摘されはじめた。

COSがコミュニティワークの源流と言われる所以の第一は、COSの設立目的であった民間非営利団体の連絡調整であろう。COSは当初ロンドンを中心とした組織であったが、この指針と方法はオックスフォード、ブライトン、チェスター、リバプールといった地域にも広がりを見せ、各地に慈善組織協会が設立された（市ノ瀬2004）。それらを取りまとめたのが中央審議会で、全国組織の形態をとり、地域の民間非営利団体同士の連絡調整を実施するといった運営方法は、後の全国社会福祉協議会（National Council of Social Service, 以下 NCSS と略す。）の設立目的へとつながっていく。しかし、教区単位の救済委員会の権限が大きかったこと、COSの規模に匹敵する民間非営利団体の協力を得ることが難しかったことからCOSの活動はロンドンに焦点が当てられており、調整機能に関しては限定的であった（Brasnett 1969）。第二は、中央評議会による社会問題への取り組みである。調査報告書の発刊、書籍、パンフレット、チラシの発行、新聞への投稿を行ったほか、障害児の特別支援教育義務教育の法定化や1893年の初等教育（盲・聾唖児）法、1899年の教育（知的障害児）法の制定、義務教育の無料化と学校給食の開始を規定した教育（給食規定）法（1906年）の制定にも働きかけた。

セツルメント運動はスラムにおける社会調査、社会教育、スラムに住む人々を取り巻く社会環境の改善を目的に英国ではじまったもので学生らが中心となって活動が展開された。特に教育に関しては生活のためだけでなく、人生のためとして重要であると認識し（Pimlott 1935）、青少年のみならず成人を対象にした講座も開催された。特にトインビーホールでは中心的な活動であった。また、社会環境の改善への取り組みとして法律相談は貧困地域において法律アクセスできる貴重な機会を作った活動であった（市ノ瀬2004）。その

他、防犯活動や組合運動といった組織化支援などにより社会改良を目指すなど、セツルメント運動は、直接的な出会いを通して外見や先入観を超えること、お互いに知り合い、価値を認め合うこと、あるいは人間性や異なる経歴の人々を結びつけること、さらに、これを通して、コミュニティ意識を強固にすることを尊重する活動であった（Johnson 2001）。

#### IV. コミュニティワークの萌芽期 （1900年初頭～1940年代中葉）

##### 1. 全国社会福祉協議会の発足

両大戦間期に提供された社会福祉の諸サービスはコンストラクティブコミュニティサービス<sup>2)</sup>と呼ばれ、社会政策の一つの大きな柱となった。提供機関は公的機関だけでなく、民間非営利団体も行政の補助金を受けながら独自のサービスを提供していた。第二次世界大戦がはじまると、学童疎開をはじめ、寡婦や家族を失った高齢者の生活問題が顕在化し、社会福祉を要する人々の範囲がこれまでより拡大された。政府は、民間非営利団体との結び付きをいっそう強め、社会福祉サービスを提供した。このような時代においてCOSが達成できなかった団体間の連絡調整機能の必要性が再認識され、設立されたのがNCSSであった。NCSSは第一次世界大戦時に生活困窮者への全国援護基金の配分方法に関し、民間非営利団体の全国レベルの調整機関の必要性が生じ、1924年に発足した組織で、ニーズ調査、民間団体への情報提供、地方社会福祉協議会および農村社会福祉協議会の組織化、それらへの情報提供、財政支援などを業務とした。

##### 2. コミュニティアソシエーション

この時代はコミュニティアソシエーションの促進がコミュニティワークの特徴である（加納1989）と分析されている。主要な動きは新たらしく建設された住宅団地においてみられた。グラスゴーで起こったレントストライキ（1915年）をきっかけに、政府は住宅問題への介入の必要性を

認識し、公営住宅の建設が相次いだ。新しい住宅団地ではコミュニティづくりが必要とされ、自然発生的にできた住民によるクラブ活動や公営住宅などで借家人協会が結成されるなど、住民によるグループ活動が数多く誕生し、同時に横のつながりも形成されていった (National Federation of Community Association 1950)。NCSS もこの動向に関心を持ち、コミュニティセンターの設立にむけ、居住型セトルメント連合会、教育セトルメント協会と共同で新住宅団地委員会<sup>3)</sup>を発足させた。同委員会はカーネギー財団からの補助金から新住宅団地における社会福祉事業推進のための資金調達を行ったほか、全国の各地域にもコミュニティセンターの設立を働きかけ、全国のコミュニティアソシエーションを援助した (National Federation of Community Associations 1950)。実質的にコミュニティセンターが増設され、住民活動の身近な拠点となるのは第二次世界大戦以降のことであるが、コミュニティセンターは地域に住む個人や家族が価値を共有し、隣近所やコミュニティセンターへの忠誠心を養い、地理的な地域でしかなかった地域を共同社会に変えるような帰属意識をつくりだそうとする道具となった (Hall 1969)。コミュニティアソシエーションのアプローチは、単に団地に住む住民の余暇活動を推進しただけでなく、失業対策に対する NCSS の取り組みにもみられた。

## V. コミュニティワークの理論形成期 (1940 年代中葉～1960 年代初頭)

### 1. 公的福祉サービスの拡大とコミュニティワーク

英国では、1946 年に成立した国民健康保健法によって国民の健康に関する国家の責任が定められ、医療の無料化が実現した。同法によりこれまでの公立病院、ボランティアで運営されていた病院・診療所など、ほとんどすべての医療機関が政府組織であるナショナルヘルスサービス (National Health Service, 以下 NHS と略す) の管轄下に置かれることになった。一方、社会福祉

サービスは地方自治体に責任があり、施設サービスや在宅福祉サービスを直接・間接的に提供していたが、1940 年代から 50 年代にかけての保健福祉サービスは未整備で、障害者や高齢者については施設や病院中心の処遇であり、民間非営利団体のサービスに頼るところが大きかった。

ソーシャルワーカーが地方自治体のサービスに携わるようになったのは第二次世界大戦中のことである。疎開先の宿泊施設に入居した児童のうち、知的・精神的な障害を持った児童に対応するため、政府はソーシャルワーカーを雇用し、ソーシャルワーカーたちは社会福祉サービスのコーディネーターとして活躍した (Titmuss 1950)。戦後、活動を評価されたソーシャルワーカーは、地方自治体に採用された。また、1945 年に発覚した里親による児童虐待事件 (デニス・オニール事件) も自治体におけるソーシャルワークの強化につながる出来事であった。この事件を調査したカーツ委員会は虐待事件に責任を持つ行政機関がないことを指摘し、1948 年の児童法の成立と地方自治体の児童福祉部が設置されることになった。地方自治体におけるソーシャルワーク業務は、児童福祉部にかぎらず、他の部署にも拡大された。

行政機関にソーシャルワーカーが雇用されるということは、ソーシャルワーカーへの権限付与と社会的承認を意味し (伊藤 1996)、同時にしるべき専門性が要求されるものだが、英国では、第一に国民扶助法は救貧法へ向けられるスティグマを払拭し、権利としての扶助システムを意識して創設されたが、実務においては救貧法の業務に携わっていた職員がそのまま地方自治体の当局に異動しただけで、職員に専門的教育・訓練を受けさせる必要があったこと、第二に戦時中には、カーティス委員会の調査委員会のメンバーだったソーシャルワーカーたちが訓練されたソーシャルワーカーの雇用を強調したこと (Parry and Parry 1979) から専門性を確立することが必要であった。しかし当時は、ソーシャルワーカーの共通資格が存在せず、アルモナー協会などが独自の養成

過程を運営していたにすぎなかった。そのような状況下、1947年にヤングハズバンドを委員長とするグループが発表した『ソーシャルワーカーの雇用と研修に関する報告』はソーシャルワーカーを、公私の社会福祉の多様な制度の中で、サービスの運営管理に関する業務を行う者であると定義し、ソーシャルワークの機能を他と明確に区別することは難しいが、ケースワーク、グループワーク、コミュニティオーガニゼーションを、主たる機能としていると述べ、体系的な教育・訓練の必要性和ジェネリックな資格や学位のコースを設置すべきだと提言した（Younghusband 1947）。コミュニティワーク研究の動向からみると、ヤングハズバンドがジェネリックソーシャルワークの方向性を示したことが、ソーシャルワーク分野におけるコミュニティワーク研究の始まりであったと考えられる。

## 2. コミュニティワークの実践

コミュニティワークの実践面では、両大戦間期に引き続き郊外に建設された住宅団地（ニュータウン）や都市部の公営住宅団地において展開がみられた。第二次大戦後、郊外部ではニュータウン法に基づきニュータウンの建設が進められたが、住宅を提供することだけでなく、住民の社会関係の構築や余暇活動プログラムを提供することが課題となり、都市開発の責任者たちはコミュニティワーカーの増員を指示した（Leaper 1968）。ニュータウンにおける生活上の問題点は、日常生活に必要な施設の不足、通勤のための公共交通機関の未整備、複数の自治体にまたがって立地することによる福祉サービスの不足、住民の孤立などであった（Smith 1961）。住宅団地におけるコミュニティワークの実施主体は両大戦間期と同様に地方社会福祉協議会、セトルメント、住宅管理組合などであった。たとえば地方社会福祉協議会は市民相談所の設置を推進する一方、ボランティア活動の支援と市民相談所の相談員の養成など人材育成にも力を入れた（Taylor 1961）。

住民活動の拠点となったコミュニティセンター

は、1944年の教育法改正により地方自治体教育局による義務教育修了後の継続教育の場の保障を求められたことにより増設された（Broadly et al. 1990）。そのためか、コミュニティセンターの福祉的な機能は次第に失われ、教育的機能が目立ってきたうえ、運営面において地方自治体への依存度を強めていった。また、活動のイニシアチブをとらねばならない立場にあった全国コミュニティアソシエーション連盟の役割や関心が、次第に施設の改修をはじめとする設備の運営管理に移っていった（Broadly et al. 1990）と指摘されている。

## 3. ソーシャルワークおよび教育分野における理論形成

これまでの歴史を振り返ると、コミュニティワークは主として福祉政策と教育政策の文脈においての展開がみられるが、戦後、理論や実践研究もそれぞれの分野で進展がみられた。ソーシャルワーク分野においてコミュニティワークの理論が紹介されたのは1950年代に入ってからである。なかでも米国から入ってきたロス（1955）の著書『コミュニティオーガニゼーション』は、近隣地域を基盤とする活動や機関間連絡調整を主たる業務としていた社会福祉協議会の職員や多くのボランティア団体にとって基礎理論を提供してくれるものであった（Thomas 1983）。ソーシャルワークの教育・訓練に関しても、ヤングハズバンドの提言どおり、ジェネリックソーシャルワークの教育の必要性が受け入れられ、1954年にはロンドン大学政経学部（London School of Economics）にジェネリック教育研修コースが開設され、1961年にはソーシャルワークの総合的な教育研究機関としてNISWも設立された。コミュニティワークに関していえば、ソーシャルワークの教育・訓練に携わった研究者のうち、ジョーンズ、リーパー、ライトらは、中央ソーシャルワーク教育研修協議会（Central Council for Education and Training in Social Work、以下 CCETSW と略す<sup>4)</sup>）がコミュニティワークを支援していくことに積極的であった（Thomas 1983）。特にジョーンズは1958

年のヤングハズバンド報告書以降、コミュニティワークをソーシャルワークの一方法として手を加えていった (Henderson and Thomas 1979)。また NISW もコミュニティワークの教育・訓練プログラムを提供した。

一方、教育分野においても実践と理論研究がみられる。コミュニティディベロップメントへの関心は、特に、独立運動の機運が高まった第二次世界大戦後、欧米先進国の植民地において高まったのであるが、1967 年に出版された NCSS が出版したハンドブック『社会福祉協議会』や 1959 年にブリストルにて開催された国連セミナーにおいて、都市部の地域においても有効であるとの見解が示された (Leaper 1968)。コミュニティディベロップメントの理論研究およびコミュニティワーカーの教育・訓練に関しては、バッテンが直接的な影響を与えた (Baldock 1980 ; Craig 1989)。植民地の中等教育機関に携わった経験のあるバッテンは、植民地の独立に不可欠なのは民主的な政府であり、それは教育によって育てることが必要だと主張した (Batten 1948)。1949 年にはロンドン大学教育学部に迎え入れられ、コミュニティディベロップメント研究のリーダーとして活躍した。1957 年に出版した著書『コミュニティとその発展』は、訓練コースでテキストとして使用された。海外で実践されたコミュニティディベロップメントはすべて政府の保護下においてであり、英国内のコミュニティアクションには対応できなかったという限界があったが、それでもバッテンの非指示的 (non-directive) アプローチは初期コミュニティワーカーや植民地から戻り、英国内で活動したコミュニティワーカーに対しては影響力があった (Craig 1989)。

ソーシャルワーク分野での取り組みと比べると、教育分野における実践や理論研究が目立っている。その理由をトーマス (Thomas 1983) は、第一に植民地におけるコミュニティディベロップメントは学びや参加の機会の提供が重視され、社会教育が実践されたこと、第二にバッテンら、教育分野出身の人材がコミュニティディベロップメ

ントの教育に影響を及ぼし、なおかつ、コミュニティディベロップメントジャーナルの出版など、理論の普及を行ったこと、第三にコミュニティセンターなどコミュニティワークの中心となった施設が教育法によって推進されるなど、教育省の管轄する分野において実践が展開されたことであると述べている。しかし、これ以降の教育分野における進展はみられない。その要因をトーマス (Thomas 1983) は、第一に教育はすでにソーシャルワークより確立されたサービスであり、構造や方針により階層が存在したこと、第二にコミュニティワークの開かれた価値観や参加の価値観を受け入れかねたこと、第三に社会教育よりもむしろ正規の学校教育に関心が向いていたことなどが挙げられると指摘している。

## Ⅵ. コミュニティワークの発展期 (1960 年代中葉～ 1970 年代)

### 1. コミュニティケア政策による変化

第二次世界大戦後から 1950 年代にかけては、社会保障を中心とする社会サービスが拡大され、労働者の生活は向上した。社会福祉政策においてはコミュニティケアが現実の政策に具体化されることとなり、改革案は 1965 年に召集されたシーボーム委員会により提言された。同委員会報告 (HMSO 1968) では現状の社会サービス提供体制に関する問題点について地方自治体におけるマンパワー、人材育成、事務所の広さや備品など、提供者側の人的・物理的資源の不足に起因すると同時に、調査・情報収集不足による知識の欠落とサービス提供に関する諸部門の責任の不明確さも問題の要因と捉えた。そのためには包括的ニーズに対応できるような地方自治体の組織が必要だとし、児童、社会福祉部局の機能に教育、保健、住宅部局における包括的なサービス提供を目的とし、社会サービス局の設置を提言した。

コミュニティワークと関連する事項として注目すべきは、シーボーム報告が対人社会サービスを効果に実施する基盤のひとつとして「地域社会

(コミュニティ)」を強調している点である。政府は、シーボーム報告の提言を受け、地方自治体社会サービス法と地方政府法を成立させた後、地方自治体に社会サービス局を設置した。これにより、コミュニティワークを含むジェネリックなソーシャルワークの実施体制が整備されたのである。

## 2. 地域再生政策との関係

1960年代になり、自治体と政府が主体となって計画的に都市の再生を図ろうとした地域再生政策が開始された。背景には戦後に組み込まれてきたインナーシティ問題の悪化や当時の移民政策が転換点にある。第二次世界大戦後、インナーシティ問題への対策として、特別な資金が幾度となく投入されたが、補助金による雇用と補助金の打ち切りによる失業が繰り返されるばかりであった。しかも、郊外への産業誘致と公営住宅の建設による労働者の郊外への人口移動はインナーシティの人口構成をいびつにさせ、商店の閉鎖、住環境の整備の遅れ、公害問題の悪化、公共物の破壊、犯罪率の上昇など様々な生活問題を誘発した。移民政策では移民規制の傍ら、人種差別に関する問題に取り組んだが、人権擁護派による暴動への懸念も拭えなかった (Popple1995)。政府は地方自治体の再編も視野に入れつつも、住民の政策や地域活動への参加促進による包括的な地域再生を目指し、複数の地域再生事業を打ち出した (Boaden 1978)。

コミュニティワークに関連する1960年代後半から取り組まれた主な政策が、アーバンプログラム (Urban Program, 以下UPと略す)、教育優先地域事業 (Educational Priority Area)、コミュニティディベロップメントプロジェクト (Community Development Project, 以下CDPと略す)であった。CDPにおけるコミュニティワークはニーズとサービスの不適合に焦点を当て、住民が公的

サービスを効率的に使えるよう働きかけながら、福祉に依存する人々を減らすことが目的であった (Mayo 1980) ように、地域再生政策においてコミュニティワークは、地域の社会資源の開発及び関係機関や住民との連絡調整や住民参加を促すものとして期待され、多数の事業にコミュニティワーカーが雇用された。

実践方法についてみると、この時代は急進主義・社会主義理論に基づくコミュニティアクションをコミュニティワーカーが多数存在したと指摘されているが、バス (Vass 1979) は1976年から1977年の調査から、コミュニティアクションにかかわっているのはわずか2%に満たず、英国のコミュニティワークに急進的な潮流を強調する証拠はみられないと述べている。表1はCDPの研究チームが示したCDP下でのコミュニティワークモデルだが、ほとんどが合意形成モデル、あるいは多元主義モデルの範疇にある実践を展開していたと考えられる。しかし、1960年代末から1970年代にかけて、コミュニティワーカーが先導したコミュニティアクションは、公営住宅団地の借家人協会などの活動においてみられた (Short 1982) ように、急進的なコミュニティワークが目立ったことも確かである。その要因は、CDPに学生運動に賛同した人材が多く採用されたことやコミュニティアクションに至らせる多くの圧力が存在したことであると (Baldock 1977) 指摘されている。少数派の活動ながら、急進主義・社会主義コミュニティワークの実践や研究が発表されたのはこの時代のひとつの特徴といえる。これは英国だけの現象ではないが、新たな理論はそれまでの保守的なコミュニティワークに新しい視点をもたらし、コミュニティワークのイデオロギー的、理論的空白を埋めることができた と評価されている (Henderson 1983; Waddington 1983)。

表1 社会改革モデルと可能な戦略

	合意形成モデル	多元主義モデル	構造改革モデル
国	ソーシャルプランニング	国の政策へのロビー活動	国への圧力
地域	組織化とサービス提供	地方自治体へのロビー活動	地方自治体への圧力
近隣地域	伝統的なコミュニティ ディベロップメント	コミュニティオーガニゼーション	コミュニティアクション

出典：Community Development Project Working Group (1974), The British National Community Development Project 1969-1974, Community Development Journal Vol.9, No.3, 162-86.

### 3. 専門領域の形成過程

これまでのソーシャルワークや教育分野において、多様な人材によるコミュニティワーク実践がみられたが、その概念の統一は1960年代になってからであった。ヤングハズバンドを委員長とする研究グループは『コミュニティワークと社会変動』において、教育、都市開発、社会福祉と多分野で活動するコミュニティワーカーの業務をコミュニティワークとして概念化し、一つの専門的方法として位置付け、体系的な教育・訓練の必要性を提言した（Calouste Gulbenkian Foundation 1968）。

教育・訓練についてみると、教育機関におけるもの、実践現場を基盤とするもの、徒弟制度が挙げられる。第一に教育機関ではソーシャルワーク、ユース・コミュニティワーク、成人教育における専門職教育のなかでコミュニティワークのカリキュラムが組まれた。ソーシャルワークの専門職教育過程においては、ソーシャルワークの資格取得コース（Certification of Qualification in Social Work, 以下CQSWと略す。）を持つ数カ所の大学で全日制のコースが設けられた。また、資格取得後のコースは、ブラッドフォード大学やNISWなど、複数の教育機関に設置された（Thomas 1983）。ユース・コミュニティワークの専門職養成過程においては、ユースワーカーとコミュニティセンター管理人のための合同協議会が認証したユース・コミュニティワークの全日制コースが設置された（Thomas 1983）。教育内容については課題も多く、第一にコミュニティワークという仕事に対する教員間の共通認識の構築、

第二に時間割と内容の改革、第三にコミュニティ志向のソーシャルワークとコミュニティワークを混同した認識の解消、第四に近隣地域を基盤とするコミュニティワークからコミュニティオーガニゼーション、社会計画まで、一連の複雑な技術の必要性への理解（Thomas 1983）などが挙げられている。

第二に実践現場を基盤とする教育・訓練は1970年代半ばから始まった。これは高等教育機関におけるコミュニティワーク教育・訓練内容を補足・強化すること、労働者階級の人々（大半はボランティアとして活発に活動している人々）に対する教育・訓練、人材育成というような目的があった。実践を基盤とする教育・訓練の主たる提供機関であるコミュニティワークトレーニング連盟（Federation of Community Work Training Group, 以下, FCWTGと略す。）は、各地で年間1,000人単位の訓練を行い、住民による様々な活動を生み出した。

第三に徒弟制度は、コミュニティワーカーがボランティア団体や各種プロジェクトにスーパービジョンを受けることを要件に雇用され、高等教育機関の資源を活用するものであった。見習い期間は2年から3年で、修了すれば資格が与えられた。徒弟制度による資格は複数の認定機関が存在したが、コミュニティワークの分野ではロンドンのターニングポイントが認定機関となり、ゴールドスミスカレッジの協力を得て、ユース・コミュニティワークの資格が与えられた（Sinclair 1987）。以上のように、教育・訓練に関しては、一定数の養成機関やコースが整備されたが、いず



れの養成教育も教育の内容に相互の一貫性はみられず、知識や技術の到達点が定められていないため、獲得できる内容に偏りがみられた。また、教育研修修了後の資格に統一性がなかったことなどから、教育内容をすり合わせることで、資格の整合性を持たせることが課題となった。

教育・訓練の状況からみると、コミュニティワークを専門領域として発展させる基盤は整備されつつあったが、全国を包括するコミュニティワークの職能団体や専門機関の運営には問題があった。たとえば、1968年に職能団体としてコミュニティワーカー協会（Association of Community Worker, 以下 ACW と略す。）が設立された。しかし、ACW は全国ソーシャルワーカー協会のような専門職団体を目指し、厳しい入会要件を設けた（Poppstone1971）ことから会員数が伸び悩み、全国のコミュニティワーカーを代表する専門職団体にはならなかった。また、ACW はコミュニティワークの教育・訓練を担うことも期待されたが、若干の出版物を出したにすぎず、その役割はもっぱら CCETSW が担っていた（Thomas 1983）。1978年に設立された FCWTG にも全国規模のコミュニティワークの専門機関としての役割を期待されたが、そもそも草の根で活動する人々も含めたコミュニティワーカーを対象とした教育・訓練を目的に設立された団体であったことから、全国を代表する専門職団体になることはなかった。

## VII. コミュニティワークの転換期 (1980年代～1990年中葉)

### 1. コミュニティケア政策の転換による影響

1970年代に展開したコミュニティケア政策は1980年代半ばになると抜本的な見直しが図られた。サッチャー政権は、1981年の白書『グローイング・オールダー』において「公共支出がいかなる水準まで支出可能になっても、そしてそれがどのように分配されるとしてもサポートとケアの源泉はインフォーマル及びボランティアなもので

ある。それは親族、友人、近隣といった個人的な結びつきから生じるものである。そうしたケアを維持し、必要に応じて促す。公共機関の役割はそのようなサポートとケアを支持し、必要ならば開発することであって、決してそれらと置きかわるわけではない。コミュニティにおけるケア（care in the community）は、ますますコミュニティによるケア（care by the community）を意味せねばならない」（DHSS 1981：3）という考えを提示し、従来のコミュニティケア概念からの転換を図ろうとした。しかし、1983年に設けた低所得者向けの補足給付制度が結果的に地方自治体による在宅福祉サービスの整備意欲の低下を招き、施設入所者の増大の要因のひとつとなった（平岡2003）。その後、1988年に『コミュニティケア：行動のための指針』（通称グリフィス報告）が提出され、入所施設の費用に関する共通のアプローチを構築する必要性と、コミュニティケア政策に責任を負う大臣の選任および地方自治体におけるコミュニティケア実施の責任付与が提案された（Griffiths 1988）。グリフィス報告については、賛否両論あったが、最終的には基本指針が受け入れられ、政府は1989年にコミュニティケアに関する政府白書『国民のケア：今後10年およびそれ以降のコミュニティケア』を発表し、1990年には国民保健サービスおよびコミュニティケア法（National Health Service and Community Care Act）が成立した。

コミュニティケア改革の要点は、第一に目標とニーズの見込みや援助計画、サービスの保障、購入者としての組織の再編計画化など、組織内の体制を大幅に変えることなくシステムの変更を求めたこと、第二に自治体によるケアマネジメント体制の実施責任を求めたこと、第三にサービス購入者としての自治体の責任の規定とサービス契約関係を規定したこと、第四に利用者の権利保障の制度として、サービス提供施設の監査と不服申し立ての手続きを明確にしたことである（市川1994）。

コミュニティとの関係については、グリフィス

報告では、社会サービス局はインフォーマルな介護者、ボランティア、民間組織を支援することによって、インフォーマルおよび民間のコミュニティケアの資源を維持発展させていくことを提言している（Griffiths 1988）。コミュニティの崩壊や横断的・包括的なサービスを志向し、コミュニティの醸成を目的としたコミュニティデイベロップメントやボランティアの育成などを提言したシーボーム報告とは異なり、グリフィス報告ではさして注意が払われなかったといえる。

1990年法の施行により、地方自治体とNHSにはコミュニティケア計画の策定が義務付けられ、計画策定への住民参加が基本となった。また、近隣地域レベルでは、地域に核となる機関が設置され、コミュニティワークの展開がみられた。たとえば、リバプールの近隣地域センターの事例では、ボランティアが地域のボランティア育成や住民の活動を支援から社会サービス局や保健局との情報交換、教会や警察、市民相談所など地域の関係機関との情報交換などを行った（Gaster 1993）。コミュニティケア改革により、社会サービス局によるものではなく、より一層、民間団体・組織におけるコミュニティワークが促進されたことや、方法論では行政との連携や団体・組織間のネットワークへの注目が始まったとみられる。

## 2. 地域再生政策の見直しによる変化

地域再生政策もまた転換点を迎えた。1970年代の後半以降は、悪化する失業率やひっ迫する財政への対応策に追われており、地域再生政策の見直しが行われた。1980年代における保守党の地域再生政策指針を示した『アクション・フォー・シティ』には、第一に起業を促進し既存の事業を強くするように支援すること、第二に人々の仕事の質を上げ、動機付けをすること、第三にホームレスの問題への取り組みや建物の再生、住宅の整備など都市部の荒廃した地域における問題に取り組むこと、第四に安心して住み、働けるよう犯罪を減らすこと（Moore 1992）といった目標が示

された。

コミュニティワークに関連するUPなどの地域再生の事業は、1970年代から継続して実施されたが、雇用政策関連の事業での展開に特徴がみられる。たとえば、1984年に発表された、コミュニティワーカーの実態調査をみると、コミュニティワーカーの雇用財源の構成割合は、自主財源が31%、UP20%、マンパワーサービス協会（Manpower Service Commission, 以下MSCと略す<sup>5)</sup>）16%、地方自治体13%といった順になっている。当時、英国の失業率は1982年から1987年にかけて、10%を超え、深刻な状況であった（Francis et al. 1984）。失業率が改善しない要因のひとつは、技術革新の時代において高度な技術を持つ人材不足であると指摘されていた。政府の行った雇用対策事業には、若年層職業訓練制度、コミュニティプログラム、などがあり、MSCが事業の推進を担当した。そして、コミュニティワークは雇用促進事業にも活用され、コミュニティワーカーが雇用されたのである（Dominelli 2004）。また、1981年にはコミュニティエンタープライズプログラが導入され、民間非営利団体や地方自治体などによる雇用の創出や自営業が促された。民間非営利団体のコミュニティワーカーらは、この事業を利用し、短期雇用の事業を創り出した（Townsend 1983）。他方、地方自治体による雇用促進への取り組みも行われ、特にスコットランドとウェールズで熱心で、女性やマイノリティへの職業訓練事業などが強化された（Taylor 1995）。

ところが、1980年代後半になると少しずつ、コミュニティワークに充てられる雇用対策の財源が縮小しはじめた。1988年の社会保障法と雇用法の改正では、失業給付や所得補助支給の規則が改定され、失業者に雇用・職業訓練プログラムへの参加が義務付けられることになった。同時に、MSCは解体され、全国職業訓練タスクフォースが発足すると、雇用関係事業における地域活動への補助金が打ち切られたのである。さらに、1990年代は、訓練と雇用に関する委員会が地域に設立

され、職業訓練や雇用斡旋の方針はこの委員会によって決められるシステムとなったが、委員会運営は大企業の社員によって行われ、教育関係者や組合、地方自治体が関与する余地は限られてしまった (Popple 1995)。

### 3. 新たな視点に立つコミュニティワーク

1980年代以降、急進主義・社会主義アプローチの研究や実践ともに減退傾向にあった。その背景には、第一にサッチャリズムのもと、コミュニティワーカーが意識的に「社会主義者」のゴールを達成するための機会はまったくなくなっていたこと、第二に旧体制における男性と労働組合による支配といった、社会主義体制に対するフェミニストの批判に呼応したように声を挙げた団体、少数民族、障害者などがいたこと、第三に多くの社会主義者が、伝統的で、教条的な社会主義者を批判しはじめたこと、第四に労働党が市場原理を支持するようになっていったこと、第五に新たな平等への関心が高まり、高齢者、同性愛者、障害者への抑圧が重要な課題となっていたこと (Twelvetrees 2008) であると指摘されている。新たな視点として加わったのが、これまであまり目を向けられてこなかったフェミニストやマイノリティの理論であった。労働党が政権を担っている地方自治体においては、機会の平等の政策を充実させ、失業者やマイノリティに対する支援を強化する (Taylor 1995) など、フェミニストやマイノリティの視点をコミュニティワークに持込みやすかったという背景があった。

フェミニストコミュニティワークは、これまでのコミュニティワークは政治経済的な分析、労働組合と一致団結した活動ばかりが強調され、主として女性が活躍していた近隣地域を基盤としたコミュニティワークが軽視される傾向にあったと分析した (Hanmer and Rose 1980)。また、地域活動では男性がリーダーシップをとり、女性がサポートするという構図が定着しており、普段の地域生活は女性の占める割合が高いにもかかわらず、組織やコミュニティワークに関しては女性が

脇に追いやられている (Dominelli 1990) とも指摘された。

マイノリティの問題に関しては、人種関係委員会及びコミュニティ関係委員会など人種問題の調整機関がマイノリティの問題に取り組み、コミュニティワークの実践もみられた。(Baldock 1980)。マイノリティ団体は、英国における白人社会は有色人種を抑圧することにより利益を得ており、西欧の資本主義は奴隷制度や帝国主義的なイデオロギーのもとに搾取の構造をつくり、英国では移民政策と移民に関する法律が抑圧的なものとなって有色人種に働きかけてきた (Coleman 1987) と主張した。なお、マイノリティの理論をコミュニティワークに関連づけようとする動きも多少みられたが、理論としては、フェミニストコミュニティワークほどの突き詰められた理論ではなかった。

## VIII. コミュニティワークの拡大期 (1990年中葉～2000年代中葉)

1990年代半ばになると、入所ケアの増大による財政の圧迫やサービス受給要件の厳格化による批判など、行き詰まりを見せており、1998年に誕生した労働政権においてもコミュニティケア改革は優先的課題であった。その基本指針を示した1998年の白書『社会サービスの近代化』(Secretary of State for Health 1998)によると、前政権は利用者の利益の前に教条を優先し、ケアの市場化を進めすぎたあまり、重要なサービスがバラバラになってしまったことが指摘された。

コミュニティケアの供給体制における主要な改正点は、ダイレクトペイメント(直接現金給付方式)の拡大、ケアの費用負担、医療と福祉の連携とパートナーシップの強化、ケアの質の保障である (所道彦 2008)。ダイレクトペイメントについてはすでに1996年から65歳未満の者を対象に導入されていたが、2000年には65歳以上の者も対象に含まれることとなり、さらに2003年には全国の地方自治体に対して、要件を満たす場合の実

施が義務付けられた。基本的にこの時代のコミュニティケア改革は、制度の枠組みを大幅に変えることはなかったが、行政・市民・専門家がそれぞれにとってより効率よく、質の良い、利用しやすいサービスの提供を実現できる制度が、これまでに以上に具体化された。そして、利用者主体のサービスの選択と契約が強化される一方、地方自治体の役割はサービスの受給管理業務を中心とするようになっていった。

提供されるサービスについては、民間の団体・組織の役割が重要になってきている。特に、自助グループの組織化など、近隣を基盤とするボランティア活動の重要性が再認識されており、首相戦略部は2002年に『個人的な活動と公的利益』を発表し、ボランティア活動を推奨した。また、翌年には内務省のアクティブコミュニティ部が再編され、アクティブコミュニティ理事会のほか、アクティブコミュニティ部、チャリティ部、市民社会再生部と3つの部が設置されるなど、多様なボランティア活動に対応できる体制が整備された。また、コミュニティケアに携わる民間機関において、コミュニティワーカーの雇用は確実に増えた(McMinn and O'Meara 2002)。

## 2. 新たな地域再生政策

地域再生政策もコミュニティケアと同様に、メージャー政権の軌道修正を引き継ぐものとなったが、政策の理念や方向性はメージャー政権のそれより明確になり、複雑ではあるが、前政権の政策より包括的な事業を想定するものであった。体制としては、社会的包摂を政策目標とし、国レベルでの管理運営機関として社会的排除対策室が内閣府に設立された。同対策室が1998年に発表した『英国の建設—近隣再生政策の国家戦略』によると、これまでの地域再政策は、過去20年間取り組んできたインナーシティの地域再生に莫大な資金を投入してきたにもかかわらず、地域格差は拡大する一方であったうえ、予防的対策に関心が払われてこなかったことを踏まえ、分野横断的、長期的な取り組みが課題であるとした。具体

的な目的は、経済状況の向上、子どもの貧困の解決、機会の平等、荒廃した地域への支援、10代の妊娠、ホームレス問題など、最も深刻な課題の解決に取り組むことであった(SEU 1998)。社会的排除対策室が実施した主要な事業は、教育実践地域(Education Action Zones)、健康アクションゾーン(Health Action Zones)、単一再生予算(Single Regeneration Budget)、コミュニティのためのニューディール(New Deal for Communities)、シュア・スタート(Sure Start)などである。各事業に共通する特徴は、事業数の増加、分野横断的、包括的な取り組み、リーダーの教育・訓練、地方レベルでのサービスの連携、比較的長期の取り組み(特にコミュニティのためのニューディールにおいて)であった(Lupton and Power 2005)。地方自治体レベルでは、地方自治体は政府と地域協定や地域連携協定を締結することにより、地方自治体、民間営利セクター、民間非営利セクター、地域活動団体など多様なセクターや分野横断的な団体から構成されるパートナーシップを設置し、問題に取り組めるようになった。

ブレア政権の第二期目に入ると、地域再生政策の強化を目的とし、2001年に「近隣地域の再生に関する新たな誓約：国家戦略行動計画」が発表された。体制に大幅な改正はなかったが、社会的排除対策室は2002年5月に副首相府に移管され、新しく設置された近隣地域再生対策室やホームレスと住宅支援委員会など関連部署と共に社会的排除の問題に取り組むことになった。事業実施にあたっては、国レベルでは省庁間の調整、地方政府レベルでは地方自治体と政府の調整、地方自治体レベルでは、行政、民間営利・非営利団体から構成される地域のパートナーシップと呼ばれる組織が構成され、事業実施の責任機関となった(SEU 2001)。

コミュニティワークとの関連で注目しておきたいのは、コミュニティワークの方法論に政策的な注目が集まり、技術の習得もひとつの課題となった点である。たとえばイングランドでは2001年

から近隣地域再生事業において、人材育成のための事業として、ウェブサイトを活用した情報提供、基金の設置、近隣地域再生アドバイザーの設置、住民コンサルタント、学習プログラムなどが提案された（NRU 2002）。

地域再生政策とコミュニティワーカーの雇用との関連も深く、2003年に発表された全国コミュニティワーカーの実態調査によると64%のコミュニティワーカーが、国の地域再生政策に何らかの関わりを持つ業務に就いているということが明らかにされている（Glen et. al. 2004）。特徴は民間営利セクターに雇用される者が微増傾向にあることやパートナーシップに雇用されているコミュニティワーカーの増加が顕著である。

諸事業におけるコミュニティワークの課題について、トウェルブトリーズ（Twelvetrees 2008）は、地域再生政策の目標を達成するには、貧困地域における事業の継続、アウトリーチ、公正無私・無党派的な態度をもったパートナーシップの運営、認知度の低い活動の主流化が鍵であると述べている。

### 3. 職業資格の整備

1990年代中葉以降、専門性という視点から新たな展開がみられた。1960年代以降、コミュニティワークは主としてソーシャルワーク領域において専門性が形成されてきた。しかし、1990年代に入り、高等教育機関のソーシャルワークにおいて、コミュニティワークの位置付けが弱くなり、コミュニティワークがカリキュラムから外される傾向にあった。ドミネリ（Dominelli 2004）はその理由として、一つにコミュニティワークと認識される仕事が減ったこと、二つに学術的なソーシャルワークの原理の中でコミュニティワークのイデオロギーの位置付けが問題になったこと、そして1980年代後半からCCETSWがコミュニティワークの教育・訓練を拒否したことを挙げている。実際、CCETSWは1991年にコミュニティワーク部門を解散させ、コミュニティワークの教育・訓練から撤退している（Clark 1996）。

一方、1980年代後半以降、職業訓練制度の変更により、全職業について資格および資格水準が整備されたことが、コミュニティワークの資格や教育・訓練制度に影響を与えた。そもそも英国では19世紀以降、各種専門職団体が独自の資格制度を設け、知識や技術を開発し、人材を育成してきたが、1980年代になると、一貫性を欠く資格システムのあり方が社会的な発展の阻害要因として理解されるようになり、政府主導で資格の共通基準を適応しようと試みられた（小山 2009）。政府は1987年に全国職業資格委員会を設置し、整合性のある資格の開発を進め、1987年以降、全国職業資格（National Vocational Qualification, 以下 NVQ と略す。）および NVQ の基盤となる全国職業水準（National Occupational Standard, 以下 NOS と略す。）が開発、認証されることとなった。

NVQ は1990年代以降、英国の職業資格の中心となっていったものの、職業資格と一般の教育資格との関係は未整備であった。しかし、NVQ の発展とともに職業資格と教育資格との整合性を持たし、全国的水準を提示しようとする動きがおこった。コミュニティワークの職業資格は1990年代初めに着手された。それまでコミュニティワークは主として CCETSW のほか、1978年に設立された FCWTG が教育・訓練を実施していたが、体系的な資格制度化するには至ってなかった。また、コミュニティワークを資格化しようとする議論は FCWTG の設立当初に議論されたが、地域のリーダーやボランティアなどにも開かれているはずのコミュニティワークが閉鎖的なものになっていくことが懸念され、具体的な資格制度は進められていなかった。しかし、先に述べたように、政府主導による全職業の資格化の推進政策もあり、1989年に FCWTG はコミュニティワークにおける全国職業資格の取得の設定に合意した。さらに、1991年の雇用省の研究事業においては、コミュニティワークの職業資格適合者は90万人に達することが確認され、資格基準開発プロジェクトの推進が認められたのである（谷口 2002）。

資格基準の設定は全国レベルの主要な機関・組織の代表者からなるグループと FCWTG の共同で進められ、草稿の校正を繰り返した後、1995 年にコミュニティワークの NOS と NVQ はケアセクター協会により認証され、2002 年にはコミュニティワークを管轄する全国訓練組織であるパウロ<sup>6)</sup>とパウロ内で組織されたコミュニティワーク関係者から構成された委員会であるコミュニティワークフォーラムによって改定された。2002 年に改訂された NOS ではコミュニティディベロップメントワークという名称がつかわれており、コミュニティディベロップメントワークの主たる目的は「コミュニティと一緒に取り組むことにより、集团的に社会変革と公正をもたらすことである。そのためには、コミュニティのニーズ、権利、責任を定め、計画化、組織化、実施、効果測定を行う。すべての面で抑圧と不平等に取り組むものである」(PAULO 2002: 1)と定義されている。コミュニティワークの NOS は政府や地方自治体の政策目標を形成する基盤を提供し、地域社会を変革する道具としての機能を提供している (FCDL 2004a)。

ただし、職業資格や教育・訓練の体系が整備されたからといって実際の資格取得のための教育・訓練やコミュニティワーカーの雇用については課題も多い。たとえば、教育・訓練及び資格取得ルートの一貫性とわかりにくさ、既存の確立した資格と実践基盤の資格を同等の価値の整合性、実習教育の基準の明確化、教育機関と連携した理論的な教育、指導者や評価者の資格、学習を支援してくれるメンターの不足などの課題がある (FCDL 2004b)。また、NOS の目的や本質的な問題として、有用な資格システムの創設、ユースワークなどの関係領域との整合性、承認過程にかかる財源確保などが指摘されている (Community Development Routs and Routes 2010)。なお、NOS は 2004 年から再改正に向けて取り組まれている (Community Development Roots and Routes Conference 2004)。

雇用についても課題が残る。コミュニティワー

カーは高度な技術を要するにもかかわらず、雇用面では極めて不安定で、全国調査 (Glen et. al. 2004) と 1984 年の全国調査 (Francis et. al. 1984) を比較すると、期限付きのポストが増加傾向にあるといえる。技術の蓄積という点で、短期雇用には問題がある。

## Ⅸ. 本研究の意義と課題

### 1. 専門性向上への示唆

英国のコミュニティワークを極めて限定的な領域にのみ焦点を置いて述べてきたものの、実践はコミュニティケアだけでなく社会教育、雇用、人種関係、治安維持など様々な領域にまたがっていることが明らかになった。確かに、理論研究はソーシャルワークや教育の専門家が自分たちの専門性向上を目的として行ってきたが、コミュニティワークの概念が定義された 1960 年代から分野を超えて教育・訓練および資格が議論されてきたのである。それでも当初は、コミュニティワークは専門職の実践の一部として認識されるべきで、教師やソーシャルワーカー、聖職者、保健師、建築家、政策立案者、管理職など常勤の専門職の仕事として取り組むことが必要である (Calo-uste Gulbenkian Foundation 1968) と認識されていた。しかし、1960 年代末から始まった地域再生政策において、専門職ではないコミュニティワーカーが採用されることにより、コミュニティワークは専門職が使う方法論であるとは限定されず、地域活動の開発・調整役にあたる多様な人々が習得すべき方法論である (Mayo 1998) と捉えられるようになったといえるのではないか。そしてこの概念に呼応してコミュニティワークの職業資格の整備が進んでいる。全国統一的な資格の付与と多様な教育・訓練ルートはすでに 1970 年代から模索され、今日の NOS および NVQ につながっていることが明らかである。

日本においてはコミュニティワークに関する地域福祉論の蓄積が他分野において十分に活用されているとは言い難い。同時に、他分野からの学び

もすくなく思われる。現状では多くの民間団体が多様な地域福祉を展開していることから考えると、英国のようにコミュニティワークがソーシャルワークの垣根を越え、共有されることが地域福祉の一層の推進につながると考える。

ただし、英国においても課題は多い。地域再生の補助金により実施されるコミュニティワークが増加してきたが、継続的支援が必要にもかかわらず短期事業であることやそれがコミュニティワーカーの不安定雇用に影響している点は1980年代からさほど改善されていない。また、資格や教育・訓練が一元化し、システム化されたことは一定の成果であるが、近年の全国調査をみると（Glen et al. 2004）財政面をはじめ教育・訓練を受ける環境整備が未整備であるといえる。日本においてコミュニティワークを拡充していくためには、これらの問題・課題から学ぶことも少なくない。

## 2. 今後の研究課題

本研究では、英国のコミュニティワークの形成過程の概要を明らかにしたに過ぎない。ここでは、コミュニティケアと地域再生政策といった限定された領域の実践しかたどっていないうえ、教育・訓練および資格制度の整備などの専門領域形成過程についても十分な研究とは言い難い。ソーシャルワークやユース・コミュニティワークという関連領域との関係も検証が必要である。多くの課題を残すが、特にコミュニティワークの教育・訓練および資格制度の整備については、ソーシャルワーク教育に携わる筆者にとって関心の高いテーマであることから今後の課題としたい。そのなかでソーシャルワークおよびユース・コミュニティワークなど関連領域の職業資格との関係も検証していきたいと考えている。

本研究は、ルーテル学院大学大学院博士後期課程における筆者の博士学位授与に係る論文を、本紀要の執筆要項に従って、加筆・修正を含み調整したものである。博士論文の指導・審査していた

だいた先生方に感謝いたします。

## 注

- 1) 国立ソーシャルワーク研究所（NISW）は1959年ヤングハズバンド委員会報告書の提言を受け、1961年に設立されたが、2003年に閉鎖された。その一部の機能はソーシャルケア・エクセレンス（Social Care Institution Excellence, 以下 SCIE と略す。）に引き継がれることになった。
- 2) P.E.P. による『英国における社会サービスに関する報告（Report on British Social Services）』（1937）では、「コンストラクティブ」コミュニティサービスと社会扶助（social assistance service）を区別するためにコンストラクティブコミュニティサービスという用語を使っている。
- 3) 新住宅団地委員会は1937年に改称されコミュニティセンターおよびアソシエーション委員会（Community Centres and Associations Committee）となった。さらに、第二次世界大戦後には全国コミュニティアソシエーション連盟（National Federation of Community Associations）と改称された。
- 4) CCETSW は1971年に既存の訓練機構を統合し設立された組織である。CQSW と CSS の認定機関であった。しかし、2001年に解体され、すべての社会福祉に関わる職種を対象とする社会的ケア総合審議会（General Social Care Council）に統合された。
- 5) マンパワーサービス委員会は1973年に創設された雇用対策のための委員会である。10人の委員が設置され、委員は地方自治体・産業・教育のそれぞれの分野からの代表者で構成された。委員会の事務局として40人が配置され、雇用と訓練の計画および予算配分を行う機関であった。なお、マンパワーサービス委員会は1988年に廃止され、訓練と雇用委員会（Training and Employment Councils）に再編された（Evans 1992）。
- 6) パウロ（PAULO）はコミュニティディベロップメントの全国教育・訓練を開発する組織である。コミュニティディベロップメントの他にもユースワークやコミュニティを基盤とする成人教育（Community based Adult Learning）の開発を行っている。

## 引用文献

- Baldock, P. (1974) *Community Work and Social Work*, Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Baldock, P. (1977) Why Community Action? The Historical Origins of the Radical Trend in British

- Community Work, *Community Development Journal*, Vol.12, No.2. 68-74.
- Baldock, P. (1980) The Origin of Community Work in the United Kingdom, Henderson, P. and Jones, D. and Thomas, D. eds., *The Boundaries of change in community work*, G. Allen & Unwin. 25-48.
- Batten, T. R. (1948) *Problems of African Development*, Oxford University Press.
- Batten, T. R. (1957) *Communities and Their Development: An Introductory Study with Special Reference to the Tropics*, Oxford University Press.
- Boaden, N. (1978) Unit 16 Community Work in Liverpool: an Overview, Hall, W. and Keynes, M. eds., *Block five Community work in practice*1, Open University Press.
- Brasnett, M. (1969) *Voluntary Social Action: a History of the National Council of Social Service 1919-1969*, NCSS.
- Broady, M., Clark, R., Marks, H., Hills, R., Sims, E., Smith, M. and White, L. eds. (1990) *Enterprising Neighbours. The development of the community association in Britain*, National Federation of Community Organisations.
- Bryan, B., Dadzie, S. and Scafe, S. (1985) *The Heart of the Race: Black Women's Lives in Britain*, Virago.
- Calouste Gulbenkian Foundation (1968) *Community Work and Social Change*, A report on training, Longman.
- Clark, S. (1996) *Social Work as Community Development-A Management Model for Social Change*, Ashgate.
- Coleman, D. A. (1987) UK Statistics on Immigration: Development and Limitations, *Immigration Migration Review* (21), 1137-52.
- Community Development Roots and Routes Conference (2004) *Towards a coherent learning and qualifications framework for community development work*.
- Craig, G. (1989) Community Work and the State, *Community Development journal*, 24 (1) 3-18.
- DHSS (1981) *Growing older*, H.M.S.O
- Dominelli, L. (1990) *Women and Community Action*, Venture Press.
- Dominelli, L. (2004) *Social Work-Theory and practice for a changing profession*, Policy Press.
- Evans, B. (1992) *The Politics of the Training Market: From Manpower Service Commission to training and Enterprise Councils*, Routledge.
- FCDL (2004a) *Community Development Roots and Routes: Briefing Paper 5-An Overview of Community Development Qualification Provision Within the Higher Education Sector*, Federation of Community Development Learning.
- FCDL (2004b) *Towards a coherent learning and qualifications framework for community development work: From the Community Development Roots and Routes Conference*.
- Francis et al. (1984) *A Survey of Community Workers in the United Kingdom*, NISW.
- Gaster, R. (1993) Neighbourhood Centres and Community Care in Liverpool, Gaster, L., Harrison, L., Martin, L., Means, R., Thistlethwaite, P., *Working Together for Better Community Care*, SAUS, 179-203.
- Glen, A., Henderson, P., Humm, J., Meszaros, H. and Gaffney, M. (2004) *Survey of Community Development Workers in the UK*, Community Development Foundation.
- Griffiths, R. (1988) *A Report to the Secretary of State for Social Services*, Community Care: Agenda for Action, HMSO. (=1989, 小田兼三訳『コミュニティケア：行動のための指針』海声社)
- Hall, P. (1969) *The Social in Modern England*, Anthony Forder (=1975, 柴田善守訳『イギリスにおける社会保障と社会福祉(下巻)』岩崎学術出版社)
- Hanmer, J. and Rose, H. (1980) Making sense of theory, Henderson, P., Jones, P. and Thomas, D. N. eds., *The Boundaries of Change in Community Work*, Allen & Unwin, 69-88.
- Henderson, P. and Thomas, D. N. (1979) Community Work Training at The National Institute for Social Work in the United Kingdom, *Community Development Journal*, 14 (2) , 115-121.
- Henderson, P. (1983) The Contribution of CDP to the Development of Community Work, Thomas, D. N. ed., *Community Work in the Eighties*, The National Institute for Social Work, 7-10.
- 平岡公一 (2003) 『イギリスの社会福祉と政策研究—イギリスモデルの持続と変化』 ミネルヴァ書房
- HMSO (1968) *Report of The Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*. (= 1989, 小田兼三『地方自治体と対人福祉サービス』相川書房)
- 市川一宏 (1994) 「イギリスにおけるコミュニティ・ケア改革の展開」『ソーシャルワーク研究』19 (4), 259-166.
- 市ノ瀬幸平 (2004) 『イギリス社会福祉運動史』 川島書店



- 伊藤淑子 (1996) 『社会福祉職発達研究—米英日三カ国による検討』 ドメス出版
- Johnson, C. (2001) Strength in Community — Historical development of Settlements internationally, Gilchrist, R. and Jeffs, J. eds. *Settlements, Social Change and Community Action*, Jessica Kingsley Publishers, 69-91.
- 加納恵子 (1983) 「英国のコミュニティ・ワーク序説 (Ⅱ) —コミュニティ・ワーカーたちの苦悩—」 『地域福祉研究』 12, 71-76
- 加納恵子 (1989) 「イギリスでの歴史」 高森敬久・高田真治・加納恵子・定藤丈弘 『コミュニティ・ワーク』 海声社, 23-33
- 自治体国際化協会 (2010) 『英国の地方自治 2009 年改定版』 (<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j32.pdf>, 2010 年 12 月 10 日アクセス)
- 小山善彦 (2009) 『イギリスの資格履修制度—資格を通しての公共人材育成—』 公人の友社
- Leaper, R.A.B (1968) *Community Work*, NCSS.
- Lupton, R. and Power, A. (2005) Disadvantaged by where you live? New Labour and Neighborhood Renewal, Hill, J. and Stewart, K. eds., *A More Equal Society?*, 119-142.
- Mayo, M. (1980) Beyond CDP: Reaction and community action, Bailey, R. and Brake, M. eds. *Radical Social Work and Practice*, Edward Arnold, 182-196.
- Mayo, M. (1998) Community Work, Adams, R., Dominnelli, L., Payne, M. eds., *Social Work, Themes, Issues, and Critical Debates*, Macmillan Press LTD, 160-172.
- McMinn, K. and O'Meara, L. (2002) *A Profile of Community Development Posts 1995-2002: Report of the Findings of the CWETN Database of Community Development Posts*, Community Work Education and Training Network.
- Moore, B. (1992) Taking on the Inner Cities, Michie, J. ed., *The Economic Legacy 1979-1992*, Academic Press, 115-139.
- National Federation of Community Associations (1950) *Our Neighbourhood*, NCSS.
- NRU (2002) *Factsheet No.13: Skills and Knowledge for Neighbourhood Renewal*.
- Parry, N. and Parry, J. (1979) Social Work, Professionalism and the State, Parr, N., Rustin, M. and Satyamurti C. eds., *Social Work, Welfare and the State*, Edward Arnold, 21-47.
- PAULO (2002) *National Occupational Standard in Community Development Work*.
- P. E. P. (1937) *Report on The British Social Services A survey of the existing Public Social Services in Great Britain with proposals for future development*, PEP: London.
- Pimlott, J. A.R. (1935) *Toynbee Hall. Fifty years of social progress 1884-1934*, Dent.
- Popple, K. (1995) *Analyzing community work its theory and practice*, Open University Press.
- Popplestone, G. (1971) The Ideology of Professional Community Workers, *The British Journal of Social Work*, 1 (1), 85-104.
- Ross, M. (1955) *Community Organization: Theory, Principals, and Practice*, Harper & Row. (=1968, 岡村重夫訳『コミュニティ・オーガニゼーション—理論・原則と実際—』全国社会福祉協議会)
- Secretary of State for Health (1998) *Modernising Social Service: Promoting independence Improving protection Raising standards*, Stationery office.
- SEU (1998) *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal*, London. Cm 4045.
- SEU (2001) *A New Commitment for Neighbourhood Renewal: National Strategy for Action Plan*.
- Short, J. R. (1982) *Housing in Britain*, Methuen & Con. Lid.
- Sinclair, T. (1987) Apprenticeship Training, *Youth and Policy*, 21, 4-7.
- Smith, M. (1961) New Estates, Kuenstler, M.A. ed., *Community Organization*, Faber and Faber LTD. 43-58.
- 田端光美 (2003) 『イギリス地域福祉の形成と展開』 有斐閣
- 田端光美 (1988) 「コミュニティワークの展開と日本の課題」 『ソーシャルワーク研究』 14 (3), 4-9
- 谷口政隆 (2002) 「マクロの方法・技術の課題と展望」 仲村優一・窪田暁子・岡本民夫・太田義弘 『戦後社会福祉の総括と二十一世紀への展望』 ドメス出版, 299 - 321
- 谷口政隆・在原理恵 (2005) 「コミュニティワークの再構築に向かうイギリス—全国職業資格の設定と活動実態—」 『社会福祉研究』 93, 96-101
- Taylor, G. B. (1961) Social Problems of New Towns, Kuenstler, M.A. ed., *Community Organization*, Faber and Faber LTD. 61-94.
- Taylor, M. (1995) Community Work and the State—The Changing Context of UK Practice, Craig, G. and Mayo, M. eds., *Community Empowerment*, Zed Book Ltd. 99-111.
- Thomas, D.N. (1983) *The Making of Community Work*, George Allen & UNWIN.

- Titmuss, R. M. (1950) *History of the Second World War, Problems of Social Policy*, HMSO.
- 所めぐみ (2005) 「英国のコミュニティワークの動向」『地域福祉研究』33, 16-31
- 所道彦 (2008) 「イギリスのコミュニティケア政策と高齢者住宅」『海外社会保障研究』164, 17-25
- Townsend, A. R. (1983) *The Impact of Recession*, Croom Helm Ltd.
- Twelvetrees, A. (2008) *Community Work 5th edition*, Palgrave Macmillan.
- Vass, A. A. (1979) The Myth of a Radical Trend in British Community Work: A Comparison of Statutory and Voluntary Projects, *Community Development Journal*, 14 (1), 3-12.
- Waddington, P. (1983) Looking Ahead-Community Work into the 1980's, Thomas, D.N. ed. *Community Work in the Eighties*, NISW, 41-46.
- Younghusband, E. (1978) *Social Work in Britain 1950-1975*, George Allen and Unwin, Ltd. (=1986, 本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史—1950-1975 (上)』誠信書房)
- Younghusband, E. (1978) *Social Work in Britain 1950-1975*, George Allen and Unwin, Ltd. (=1986, 本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史—1950-1975 (下)』誠信書房)
- Younghusband, E. L. (1947) *1st Carnegie Report, Report on the Employment and Training of Social Workers*, Dunfermline: Carnegie United Kingdom Trust.

# A Study of the Historical Development of Community Work in the United Kingdom — From the Perspective of Community Care and Local Regeneration Policies

Nishida, Chiyuki

The purpose of this article is to trace the history of community work practice and the formation process of community work as a professional discipline in the context of British social policy. The article is divided into six historical phases: (1) the origin of community work, (2) the embryonic period of community work, (3) the formative period of community work theory, (4) the developing period of community work practice and theory, (5) the transition stage of community practice, and (6) the period of improvement and enhancement of professionalism.

The development of community work theory, education and training was provided mainly in the fields of social work and education, but a process leading to the formulation of a single structure that provided systematic research, education, and training as a field of specialization that transcended social work and education was recognized. Also, in terms of community work practice, changes due to the impact of policies and ideology can be seen, and unstable employment, due to changes in the distribution of aid for local regeneration projects and the diversity of social services in recent years, is still a problem.

**Keywords :** Community work, community care, regeneration, education and training

